

La cuestión federal en *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1900)* de Juan Carlos Tedesco



Martín Legarralde

Resumen

El libro clásico de Juan Carlos Tedesco *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1900)*, editado por primera vez en 1970, es un hito en la conformación del campo de estudios históricos sobre la formación del sistema educativo argentino. Su hipótesis central acerca de la función política en torno de la cual cobró forma el sistema educativo ha sido discutida y revisada desde distintas ópticas. En este artículo, propongo realizar una relectura del libro atendiendo a la consideración de lo que denomino la *cuestión federal*, entendiéndola tanto como un rasgo sustantivo de la estructuración del campo político en ese período, cuanto en el sentido de una perspectiva o punto de vista para su estudio.

Tedesco presentó su hipótesis como una explicación plausible de la conformación del sistema educativo argentino, tanto en relación con la realización del proyecto mitrista en la educación secundaria, como en relación con los desvíos del proyecto sarmientino de la educación popular en el caso del nivel primario. En este artículo me propongo revisar la hipótesis de Tedesco en ambos planos desde la *cuestión federal* tratando de presentar qué otros temas y problemas emergen al considerar este proceso desde esta perspectiva.

The federal issue in *Education and Society in Argentina (1880-1900)* by Juan Carlos Tedesco

Abstract

The classic book of Juan Carlos Tedesco *Education and Society in Argentina (1880-1900)* is a milestone in the formation of the field of historical studies on the formation of the Argentine educational system. Its central hypothesis about the political function around which the educational system took shape has been discussed and revised from different points of view. In this article, I propose to make a rereading of the book considering

Palabras-claves:

historia del sistema educativo, función política, cuestión federal, educación primaria, educación secundaria.

Keywords

history of the educational system, political function, federal issue, primary education, secondary education.

what I call the *federal issue*, understanding it as a substantive feature of the structuring of the political field in this period as well as in the sense of a perspective or point of view for its study.

Tedesco presented his hypothesis as a plausible explanation of the conformation of the Argentine educational system, both in relation to the realization of the Mitre project in secondary education, and in relation to the deviations of the Sarmiento project of popular education in the case of the primary level. In this article I propose to review Tedesco's hypothesis in both levels from the *federal issue* trying to present what other issues and problems emerge when considering this process from this perspective.

Introducción: la *cuestión federal* en la formación del sistema educativo argentino

El objetivo de este artículo es analizar la *cuestión federal* como una posible clave de relectura del libro clásico de Juan Carlos Tedesco, *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1900)*.

En primer lugar, es necesario indicar que en este artículo se denomina *cuestión federal* a las tensiones que se derivan de los equilibrios y pujas de poder entre las élites provinciales en el proceso de conformación y consolidación del Estado nacional argentino. Sin dudas, uno de los problemas que atravesó la etapa de organización nacional y que incidió en el comportamiento y las preferencias de las élites y facciones políticas fue atender a las relaciones, conflictos y alianzas entre provincias en torno a distintas instancias de representación (Bonaudo, 1999). Se ha estudiado, también, el modo en que estas tensiones incidieron en la conformación del sistema educativo argentino.

Pero también se alude a la *cuestión federal* en el marco de este trabajo para hacer referencia a una perspectiva de análisis que se propone estudiar esos procesos de conformación y consolidación del Estado nacional y del sistema educativo, no desde el punto de vista de un núcleo central cuyos proyectos o iniciativas funcionarían como la explicación principal para las características que adoptó dicho Estado, sino desde el reconocimiento de la capacidad de agencia de las élites provinciales en dichos procesos de conformación y consolidación.

Las relaciones entre los gobiernos provinciales y nacionales en relación con la organización del sistema educativo han sido estudiadas desde diversas perspectivas en distintos tiempos y contextos. Por ejemplo, en el contexto de la reforma educativa de la década de 1990, se han producido estudios e investigaciones que han analizado la transferencia de servicios educativos de 1992 a partir de la categoría de “descentralización”. Con esa perspectiva, se ha estudiado en principio el proceso de transferencia de las escuelas secundarias y los institutos de formación docente y técnica de la órbita nacional a las provincias (Feldfeber e Ivanier, 2003; Rodrigo, 2006), pero a su vez se proyectó el uso de esa categoría al análisis de los antecedentes ocurridos con el cambio de dependencia de las escuelas primarias nacionales a las provincias llevada a cabo en 1978 y a los acuerdos de transferencia de 1968 (Filmus, 1997).

Sin dudas, estos análisis fueron impulsados por ciertos rasgos de los procesos de reforma de la década de 1990, en los que la iniciativa de la política educativa pareció concentrarse en los funcionarios y políticos del poder ejecutivo nacional, y en los que en toda América Latina –más allá de variaciones en cada país– tuvieron lugar distintas formas de descentralización de los sistemas educativos, coincidentes con el achicamiento de los Estados nacionales. Sin embargo, algunos trabajos demuestran que, en la Argentina, la

transferencia producida en el marco de la reforma educativa involucró un mapa mucho más complejo de actores, y que los resultados de esos procesos no fueron el reflejo mecánico o automático de la voluntad de equipos técnicos nacionales (Hoya, 2016).

Los estudios basados en el concepto de “descentralización” (Rodrigo, 2006; Tiramonti, 1994) analizan las relaciones entre los gobiernos locales, provinciales y nacionales en relación con la organización del sistema educativo. Sin embargo, la perspectiva que suelen adoptar es la del propio nivel nacional, de manera que los gobiernos locales y provinciales, y en general, el resto de los actores, “reaccionan” a los proyectos centrales, pero su propia iniciativa y agencia resulta escasamente considerada.

Si el estudio de cualquier política educativa debería incluir la caracterización de la compleja trama de actores que intervienen (formal o informalmente) en su configuración, esta condición se vuelve más importante en el caso del análisis de políticas que afectan y tratan de regular las atribuciones de conjuntos diversos de actores. Este es el caso de las relaciones, las atribuciones y las responsabilidades entre el orden nacional y las provincias en el campo de la política educativa.

Por otra parte, en las últimas décadas se ha producido una gran cantidad de investigaciones que han recuperado procesos locales y provinciales de conformación de los sistemas educativos (al menos desde 1991, con la inclusión en la colección de Historia de la Educación en la Argentina, dirigida por Adriana Puiggrós, de tomos específicamente referidos a la educación en las provincias y territorios nacionales). En algunos casos, esos procesos se han puesto en contraste con las intenciones nacionales y en otros se ha acentuado su independencia relativa de las coordenadas nacionales de formación del sistema (Legarralde, 1999; Schoo, 2011).

En este marco, el presente trabajo revisa la cuestión federal en el abordaje que propuso Juan Carlos Tedesco acerca del proceso de formación del sistema educativo argentino en las dos últimas décadas del siglo XIX. Su libro *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1900)* fue publicado por primera vez en 1970 y tuvo múltiples reediciones, en las que el autor extendió el período abarcado por la obra, sumando capítulos elaborados, en algunos casos, como artículos independientes, pero organizados sobre la misma hipótesis central. En este artículo, se desarrolla una relectura de la primera edición de este libro, problematizando algunas de sus ideas principales a partir del concepto de la *cuestión federal*.

1. La cuestión federal en la nacionalización de la educación secundaria

El libro *Educación y Sociedad en la Argentina...* se estructura en torno de una hipótesis fuerte, que organiza la lectura de fuentes diversas y la consideración de los distintos planos de conformación del sistema educativo argentino. La conocida hipótesis de Tedesco sostiene que el sistema educativo argentino se constituyó en torno de una “función política” asignada por los grupos dirigentes a la educación. A su vez, esta función política se desplegaba en la estructuración de los distintos niveles del sistema educativo y en los proyectos pedagógicos que animaban dicha estructuración:

Nuestra hipótesis al respecto consiste en sostener que los grupos dirigentes asignaron a la educación una función política y no una función económica; en tanto los cambios económicos ocurridos en este período no implicaron la necesidad de recurrir a la formación local de recursos humanos, la estructura del sistema educativo cambió solo en aquellos aspectos susceptibles de interesar políticamente y en función de ese mismo interés político. (Tedesco, 1970: 47)

Ahora bien, en el corazón de esta hipótesis, se enuncia el problema político de la conflictiva relación entre las élites provinciales y la conformación de un grupo hegemónico dentro de ellas. Así lo expresa Weinberg:

El análisis, entre otros elementos, de la orientación impresa a los colegios nacionales en provincias confirma ese aserto; su propósito confesado era estructurar una élite dirigente de sentido y alcance nacionales, homogénea e identificada con las pautas admitidas como “naturales” y los ideales por estos mismos grupos aceptados, y poder, por consiguiente, superar de este modo la fragmentación provinciana y el mantenimiento de un conservadurismo rancio y retrógrado. (Weinberg citado por Tedesco, 1970: 16)

Es interesante ver cómo en la lectura propuesta por Weinberg acerca de la hipótesis de Tedesco, se explicita una valoración de las élites provinciales como expresión del “conservadurismo rancio y retrógrado” que debía ser superado, al mismo tiempo que se dejaba atrás la “fragmentación provinciana”. La consolidación de un poder nacional unificado era una meta que podría lograrse mediante la subsunción de las distintas partes o fragmentos en una clase política nacional, o a través de la consolidación del poder de uno de los fragmentos por sobre los demás.

Distintos trabajos (Legarralde, 1999; Schoo, 2014b) muestran, sin embargo, que este proceso no fue el producto de una iniciativa central omnimoda, que logró a partir de la claridad de sus objetivos, imponer al resto de los actores involucrados un orden educativo estable. En principio, se ha demostrado para el mismo caso de los colegios nacionales, que sus etapas fundacionales respondieron a múltiples dinámicas. En algunos casos, fueron el resultado de la intención del poder ejecutivo nacional de crear una institución local en capitales de provincia, siguiendo el modelo del Colegio Nacional de Buenos Aires de 1863, pero en otros casos se trató de negociaciones entre el poder ejecutivo nacional y los gobiernos provinciales (o sectores poderosos locales) en las que el resultado fue la creación de un Colegio Nacional a partir de iniciativas que forzaban ese resultado (Legarralde, 1999). En definitiva, el proceso de nacionalización de la educación secundaria, fue el producto de una combinación de situaciones y estrategias, alianzas, conflictos e intereses políticos y educativos convergentes (Schoo, 2011).

En este plano, Juan Carlos Tedesco reconocía que el gobierno nacional debió llevar a cabo una iniciativa nacionalizadora y a la vez creadora de instituciones. En su argumentación cobra centralidad la creación de colegios nacionales en provincias, como una herramienta al servicio del proyecto mitrista:

Existe un consenso generalizado en cuanto a ubicar el decreto de creación de colegios nacionales en varias capitales de provincias, elaborado por el gobierno del general Mitre en 1863, como la fecha de iniciación en el país de una enseñanza media con caracteres más o menos definidos. El sentido de esta creación fue explícitamente político. Cuando algunos años más tarde, Mitre tuvo que explicarlo, se refirió a ellos con estas palabras: “Lo urgente, lo vital porque tenemos que educar a los ignorantes bajo pena de vida, es robustecer la acción que ha de obrar sobre la ignorancia, sin desperdiciar un solo peso del tesoro cuya gestión nos está encomendada, para aplicarlo al mayor progreso y a la mayor felicidad de la sociedad, antes que la masa bruta predomine y se haga ingobernable y nos falte el aliento para dirigirla por los caminos de la salvación. Es por eso que al lado de las escuelas primarias tenemos los colegios nacionales, que dan la educación secundaria que habilitan al hombre para la vida social, desenvolviendo en más alta escala sus facultades, elevando así el nivel intelectual, de modo que el saber condensado en determinado número de individuos obre en la masa de la ignorancia, difunda en ella una luz viva y sostenga con armas mejor templadas las posiciones desde las cuales se gobierna a los pueblos”. (Tedesco, 1970: 88-89)

Sin embargo, en este reconocimiento que pone el acento en la iniciativa nacional, se asumen al menos dos supuestos discutibles: a. la continuidad del poder ejecutivo nacional en manos de la misma facción política; b. una agencia del orden nacional que no tuvo contraparte, es decir, que operó sobre un terreno que a lo sumo opuso una resistencia más simbólica que real.

a. En relación con el primer punto, el propio Tedesco reconocía una fragmentación de la clase dominante en la Argentina, en grandes facciones organizadas en enclaves territoriales o regiones, definidas a su vez por los intereses económicos característicos de cada región:

En su conjunto, la política económica vigente en todo este período consolidó el predominio de los intereses ligados a los sectores rurales de Buenos Aires y del Litoral. Es necesario agregar, también, que esos intereses ya predominaban antes de producirse el proceso de integración al mercado mundial que tuvo lugar, en la segunda mitad del siglo. Como bien lo señalan los autores ya citados, el predominio de las actividades pecuarias fue un factor *a priori*, pero al mismo tiempo condicionante del desarrollo posterior. Este mismo desarrollo se llevó a cabo sin modificar la estructura previa, sino —al contrario— extendiendo y fortaleciendo su predominio. (*ibid.*: 56-57)

Los intereses de los sectores rurales de Buenos Aires y del Litoral lograron imponerse y consolidar una estructura de desigualdad entre regiones que antecedió a la fase de integración al mercado mundial de la segunda mitad del siglo XIX. A su vez, esta contraposición de intereses se expresó en proyectos políticos en confrontación, particularmente preocupados por la apropiación de los recursos de la aduana de Buenos Aires y la navegación de los ríos interiores.

Como resultado de esta disputa de intereses, emergieron tres proyectos políticos que de acuerdo con Tedesco, deben reconocerse por debajo de las identificaciones aparentemente más globales. Estos proyectos fueron los de los liberales porteños, interesados en mantener bajo su control los recursos de la aduana de Buenos Aires y la concentración del comercio de exportación; los de los terratenientes del Litoral, que si coincidían en alimentar un modelo económico primario-exportador, pugnaban por arrebatar a Buenos Aires el monopolio comercial y buscaban la libre navegación de los ríos interiores (lo que les posibilitaría un comercio sin intermediarios con Gran Bretaña); y, finalmente, los intereses del Interior, que englobarían a los sectores tradicionalmente poderosos, pero perjudicados por una economía basada en la exportación de carnes y la importación de manufacturas, que abogaban por una federalización de la ciudad de Buenos Aires que permitiera que los recursos de la aduana se distribuyeran, a través de la acción del poder ejecutivo nacional, a todo el país.

Esta visión tendió a simplificar un panorama complejo al menos en dos sentidos: por una parte, agrupaba y unificaba una diversidad de intereses que, si podían reunirse en torno de los problemas de la aduana y el comercio internacional, también podían enfrentarse en relación con otros aspectos. Por otra parte, suponía una traducción bastante lineal de intereses económicos de los sectores dominantes en proyectos políticos, y de esos proyectos políticos en realizaciones institucionales.

Aun así, se trata de una lectura que reconoce que los grupos o sectores dominantes en la fase de formación del Estado nacional y del sistema educativo nacional no se encontraban unificados, y que esa falta de unificación estaba relacionada con confrontaciones entre facciones de esos grupos o sectores.

Sin embargo, esa misma lectura que servía para caracterizar uno de los problemas principales sobre los que habría actuado el poder político nacional a través de la creación

de un sistema educativo, no era empleada para caracterizar a ese mismo poder político nacional. En particular, el peso del argumento mitrista eclipsa, en cierto modo, el hecho de que ese poder político nacional no se orientó, a lo largo de todo el período considerado, siguiendo un proyecto uniforme, sino que cambió de manos y se vio sometido a tensiones entre distintos proyectos (el propio Tedesco reconoce esta discontinuidad cuando analiza el destino que le cupo a las ideas políticas y educativas de Sarmiento). Al menos en relación con el análisis que Tedesco expone sobre la educación secundaria, parece haber más continuidad que ruptura entre el proyecto de Mitre y las políticas de la Generación del ochenta (Legarralde, 1999).

En este sentido, algunos estudios clásicos advierten acerca de la compleja trama de articulación entre las élites políticas provinciales como la base que alimentó la conformación de una clase política nacional (Botana, 2012). En el período estudiado por Tedesco, esa conformación se encontraba en marcha, y se iba produciendo por la paulatina resolución de conflictos interprovinciales, o entre las provincias y el gobierno nacional, o bien por el traslado de esos conflictos a canales institucionales que sostuvieron la paulatina integración de una clase política nacional. Lo destacable de esta situación es que la difusión del modelo institucional de los colegios nacionales fue una herramienta en este proceso de conformación, tanto en el marco del proyecto mitrista, como en las expectativas de posicionamientos más favorables por parte de las élites locales y provinciales.

b. Este último rasgo del proceso (es decir, el objetivo de desarrollar y difundir un tipo de institución que contribuyera con la unificación de una clase política nacional) por otra parte, requiere ser caracterizado no solo desde la perspectiva de las iniciativas del poder ejecutivo nacional (el que, como ya fue dicho, estuvo en manos de diferentes facciones o alianzas de facciones de los grupos dirigentes), sino también considerando la agencia de los grupos o sectores poderosos locales y provinciales que podían estar interesados en direccionar de alguna manera ese proceso. Evidencia de esta agencia es el inventario de instituciones preparatorias preexistentes que fueron convertidas en colegios nacionales en la década de 1860 y que no resultaron el producto exclusivo de creaciones promovidas por el poder ejecutivo nacional: el Colegio Monserrat de Córdoba, el Colegio de Concepción del Uruguay, el Colegio Argentino de Corrientes y el Colegio San José de Salta, además de los proyectos que se discutieron en el Congreso durante la década de 1850 (Schoo, 2011, 2014a).

Al circunscribir los antecedentes del debate educacional en la Argentina a la experiencia de Buenos Aires (Tedesco, 1970: 29), Tedesco no llega a percibir esta capacidad de agencia preexistente por parte de las élites políticas provinciales. La centralidad que adquiere la experiencia porteña en su estructura explicativa, refuerza la coherencia del argumento de la función política poniendo el acento en la idea de que dicha función respondió a los objetivos rectores del orden nacional-porteño. Las investigaciones que vuelven a mirar este período y este proceso (Schoo, 2014b) teniendo en cuenta la capacidad de acción de las élites políticas provinciales y locales, permiten sostener que para los diversos actores existieron razones de tipo político para sus iniciativas, aunque las mismas no remitan a un hilo conductor nacional centralizado.

En este mismo sentido, la noción de “función”, al remitir a la concreción del proyecto (o al menos, a la realización de los objetivos) de un grupo social y político específico y cohesionado de antemano, dificulta la historización de la producción de esa misma cohesión. Por contraste, podría decirse que el estudio de los colegios nacionales y el proceso de nacionalización de la educación secundaria y preparatoria resulta clave para analizar una de las vías de producción de cohesión al interior de las élites políticas en la conformación del Estado nacional. Algunas investigaciones muestran, además, que esta cohesión podría interpretarse como

una conflictividad institucionalizada, en la medida en que la vida cotidiana de estos establecimientos habría contenido las tensiones que progresivamente habrían salido de los enfrentamientos más estructurales para pasar a la trama de vínculos de sociabilidad (Bustamante Vismara y Schoo, 2015).

De esta manera, la conflictividad que anima este proceso no puede reducirse ni a una estructuración que sería reflejo de la diversidad de intereses económicos, ni a la voluntad omnímoda de un orden nacional. La consideración de la “cuestión federal” como perspectiva de análisis puede dotar de mayor relevancia a estudios enfocados en la vida cotidiana y la sociabilidad producida en las instituciones, y a su conexión con las tensiones políticas en el proceso de conformación del sistema educativo argentino.

Por otra parte, una vez conformada una trama de instituciones preparatorias y secundarias, estas canalizaron voces locales y provinciales. Es significativo, al respecto, que dichas voces hayan sido leídas por Tedesco como una evidencia del éxito en la conformación de un orden nacional unificado:

Pero lo que también preocupaba era que ese desarrollo se hacía sobre la base de una enseñanza humanística clásica, que resultaba meramente preparatoria para la universidad. La discusión acerca del carácter de la enseñanza se replanteó alrededor de 1884, cuando se anunció la reforma del plan de estudios. Desde las direcciones de varios colegios nacionales del interior llegaron propuestas al Ministerio de Instrucción Pública, entonces ejercido por Eduardo Wilde, en el sentido de orientar la enseñanza hacia contenidos productivos. Paul Groussac, director del Colegio Nacional de Tucumán, había propuesto ya en 1881, la supresión de varios colegios nacionales y su reemplazo por escuelas primarias superiores de contenido práctico. Eusebio Gómez, director del Colegio Nacional de Rosario, en su informe correspondiente a 1884, señalaba que “... antes que abogados, médicos, estadistas y literatos, el país reclama imperiosamente agricultores, ingenieros y trabajadores en general”. Proponía, en consecuencia, la supresión de materias no adecuadas a esos objetivos y su reemplazo por otras del tipo de la química industrial, agricultura teórica y práctica, química aplicada, etc. Ese mismo año, reclamos similares hacía el director del Colegio Nacional de Salta, señor Eliseo J. Outes, y el de Concepción del Uruguay, Honorio Leguizamón, quien afirmaba la necesidad de incorporar al nuevo plan de estudios cátedras como mecánica práctica “... que el progreso industrial y fabril de nuestro país reclama urgentemente”. También desde Córdoba, el Sr. Telasco Castellanos –rector del Colegio Nacional de esa ciudad– hacía reclamos de ese tono. (Tedesco, 1970: 90-91)

En el contexto de la reforma de planes de estudio de los colegios nacionales de 1884 se puso en evidencia la voz local, en este caso, también, una voz al interior de los propios colegios. ¿Se trataba de una élite unificada distribuida por el territorio o eran esas voces expresiones de intereses locales que buscan incidir en la configuración del sistema? ¿En qué medida estos directores de los colegios nacionales representaban a su vez, intereses o proyectos de las élites locales, o en qué medida podía tratarse de la conformación de un campo de expresiones autónomas de funcionarios que extraían conclusiones a partir de su experiencia en la labor cotidiana de las instituciones que dirigían? Las miradas acerca de la dinámica local en los colegios nacionales en este período desarrollada por distintas investigaciones (Ben Altabef, 2008; Bustamante Vismara y Schoo, 2015) permite ver que, junto con una clave de análisis referida a la conformación de una clase política de alcance nacional, es necesario considerar la paulatina especialización y autonomización del profesorado, los directores y los inspectores de estos colegios, como una voz propia con una capacidad creciente para producir consensos en torno de las orientaciones que debía seguir la política educativa nacional referida a la educación secundaria.

2. La cuestión federal en las subvenciones nacionales para la educación primaria provincial

Otro orden en el que la *cuestión federal* puede arrojar nueva luz sobre la investigación desarrollada por Juan Carlos Tedesco, es en relación con la organización de la educación primaria. Esta dimensión de la construcción del sistema educativo también estaba relacionada con el corazón del argumento de Tedesco, ya que nuevamente se explicaba a través de la *función política* aunque en un sentido diferente que en el caso de la educación secundaria.

En este caso, la *función política* tenía que ver con la estabilización política en relación con un pasado reciente convulsionado, no solo en términos regionales o provinciales, sino también en términos de los grupos sociales que resultaron activados por esos conflictos:

En primer lugar, la difusión de la enseñanza estaba ligada al logro de la estabilidad política interna. Esto se comprende fácilmente si se piensa en las teorías en boga en la época acerca del papel moralizador de la enseñanza. “Un pueblo ignorante siempre votará por Rosas”, había sintetizado Sarmiento y, efectivamente, se pensaba que la educación, en la medida que difundiera masivamente ciertos principios, contribuiría con eficacia en la tarea de eliminación de los focos de resistencia al gobierno central que permanecían, especialmente, en el interior del país. Recuérdese, en este sentido, que una vez derrocado Rosas, los gobiernos posteriores tuvieron que enfrentar sucesivos levantamientos en las provincias del interior, al mando de caudillos montoneros. (Tedesco, 1970: 84)

Aquí, el razonamiento de Tedesco se acercaba a la argumentación de Sarmiento, en el sentido de que la educación del pueblo, o educación popular, debía contribuir con la pacificación del país desactivando los núcleos de conflictividad que conducían a las masas a adherir a liderazgos caudillistas. En el proyecto de Sarmiento, la educación debía operar sobre esta situación, en principio, eliminando la ignorancia, que era considerada como uno de los fundamentos del poder de los caudillos. Eso explicaba la obstinación del propio Sarmiento por la difusión de la educación primaria, y su contraposición con otros proyectos como el de Mitre (cuya discusión ha sido presentada más arriba) o los planteos de Alberdi acerca de la “educación de las cosas” (*ibíd.*: 31).

En este plano también la “cuestión federal” puede mostrar los límites de la hipótesis acerca de la función política, así como sus posibles resignificaciones. En principio, de acuerdo con la exposición de Tedesco, la organización de la educación primaria durante la conformación del sistema educativo argentino no fue el resultado de la realización del proyecto sarmientino, sino de su desvirtuación por parte de la Generación del ochenta (*ibíd.*: 83).

La mirada puesta en la Ley 1420 como el momento en que la educación primaria cobraría su organización definitiva (*ibíd.*: 123), invisibilizó por un lado, la prolongada trama de decisiones de organización de la educación primaria en la provincia de Buenos Aires que involucraban a las escuelas de la ciudad de Buenos Aires (capital federal desde 1880), y que por lo tanto, ocuparon el lugar normativo que luego le cupo a la Ley 1420; mientras que por otra parte, también refuerza la idea de que las regulaciones contenidas en dicha ley tuvieron un papel determinante automático para la educación primaria en todo el país.

Sin embargo, es posible sostener que desde los proyectos de organización nacional a partir de 1853, existieron diferentes iniciativas referidas a la educación primaria que

implicaron equilibrios cambiantes en las relaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales (Legarralde, 2007).

Si bien en este caso la *cuestión federal* no refiere estrictamente a aquello sobre lo que se quiere operar con la política educativa, sí constituye una condición central de las decisiones que configuraron el nivel de educación primaria.

En relación con las regulaciones de las relaciones entre el Estado nacional y los estados provinciales en materia de educación primaria, en 1871 el Congreso nacional debió sancionar una ley que diera marco a las transferencias de recursos que el Poder Ejecutivo nacional remitía a las provincias para sostener las escuelas primarias. La Ley 463 de Subvenciones Nacionales a las provincias de 1871 fue producto de una serie de decisiones que desde 1853 intentaron balancear las responsabilidades educativas atribuidas a las provincias por la Constitución nacional, subrayando las dificultades de estas para afrontarlas, así como la desidia de los gobiernos provinciales para hacerse cargo de la educación elemental. Dicha ley autorizaba el financiamiento nacional de la instrucción pública de las provincias, establecía la creación de Comisiones Provinciales con la función de administrar los recursos girados por la Nación, y determinaba la actuación de inspectores nacionales en provincias dependientes de estas comisiones.

Entre 1871 y 1881 la Ley de Subvenciones fue el marco para la transferencia de recursos, aunque los actores nacionales consideraban que esas transferencias no contaron con un correlato en mecanismos de control eficaces. Recién hacia 1881 parecen haberse puesto en marcha medidas efectivas para concretar el control nacional de la educación primaria provincial. Así lo reflejaba la opinión de Sarmiento, como Superintendente General de Educación durante el gobierno de Julio A. Roca:

El Gobierno de Jujuy ha sido el primero en acompañar su solicitud de subvención con el informe que el reglamento de 1869 requiere para justificar la inversión del anterior cuatrimestre de subvención.

La omisión de dicho informe a más de tener a oscuras al Gobierno y al público sobre el estado de la Educación en cada Provincia, reduce la subvención a una simple cobranza de una partida de dinero. De ahí ha venido el uso de enviar los documentos sin nota de remisión, a un encargado general de percibir los fondos del erario nacional.

El resultado de esa degradación del noble instituto de la subvención, ha sido que precisamente, porque el tesoro nacional invierte medio millón de fuertes al año para ayudar a la educación de todos los habitantes, se ignora desde entonces cuántos de ellos aprovechan sus beneficios. Desde que hay ley de subvenciones no se sabe cuántos niños aprenden a leer en la República Argentina. (Sarmiento, 1882: 2)

El fortalecimiento de las atribuciones del nivel nacional estuvo asociado desde su origen con la rendición de cuentas sobre el destino de los fondos que la Nación transfería a las provincias. La expansión del cuerpo burocrático nacional hacia los sistemas educativos provinciales se apoyó primeramente en el respaldo financiero que las provincias requerían para el sostenimiento de la instrucción primaria. Una de las evidencias más claras en este sentido, la constituyó el decreto del poder ejecutivo nacional del 20 de febrero de 1879, estableciendo la inspección nacional de las escuelas primarias en las provincias. El decreto contenía un único considerando:

Habiéndose demostrado en la práctica que la reglamentación de la Ley General de Subvenciones a la Instrucción primaria es insuficiente a los fines que la Nación se propone, cuales son la difusión de la enseñanza y la conveniente y fiel aplicación de

los recursos que a ella destina; y habiéndose tomado en consideración lo expuesto por la Comisión Nacional de Educación... (Decreto PEN, 1879)

A partir de este considerando, siete artículos establecían el nombramiento de cuatro inspectores nacionales

... para que, recorriendo los establecimientos de enseñanza, en las provincias que les sean designadas, inspeccionen su estado, método de enseñanza, condiciones del local, útiles de que dispone, etc., informando sobre el resultado y proponiendo los medios adecuados para la mejora y adelanto de la instrucción.

El artículo 3.º insistía, además, en que la inspección perseguía “obtener un conocimiento exacto de la inversión de las subvenciones acordadas por la Nación”.

Por su parte, la gestión nacional era consciente de la profundidad de la intervención en las administraciones provinciales. Es sumamente reveladora al respecto, la Circular del Consejo Nacional de Educación, del 1.º de mayo de 1879 dirigida a los inspectores nacionales:

Los Sres. Gobernadores de Provincia han sido avisados ya de la misión que se le ha confiado a Ud., y oportunamente recibirá recomendaciones especiales del Sr. Ministro, a fin de que aquellos tomen las medidas conducentes a facilitar los medios de conseguir los objetos propuestos. Pero siendo este encargo sumamente delicado, pues el Gobierno Nacional interviene por intermedio de Ud. hasta cierto punto en las administraciones locales, es indispensable que Ud. proceda con toda prudencia para no lastimar en manera alguna ni aun susceptibilidades motivadas en el régimen provincial, consultando, por el contrario, la armonía de los intereses y el mejor acierto en beneficio de las instituciones de educación que debe visitar, y por si alguien pusiese en duda la legitimidad con que el Gobierno procede al confiarle a Ud. el encargo de que se trata, la Comisión que presido recomienda presentar a Ud. ante todo algunas consideraciones en apoyo de la medida adoptada a fin de que, en caso necesario las haga valer ante las autoridades Provinciales y Municipales con quienes entablará las relaciones que requiere el desempeño de su cometido. (Consejo Nacional de Educación, 1879)

Dicho esto, la Circular se extendía en considerandos que justificaban, en el propio texto constitucional, la intervención de la Nación en los sistemas educativos provinciales:

Por eso nuestra Ley orgánica, al distribuir los poderes fundamentales de la Nación, entre esta y las Provincias que creaba, prescribió en su art. 5.º, entre otras condiciones –que las constituciones locales debían proveer los medios de asegurar para todos la instrucción primaria, y que su omisión confiere a los Poderes Nacionales el derecho de negar a la Provincia que en tal caso se halle, la garantía del goce y ejercicio de sus instituciones.

Según esto, los mismos Poderes Nacionales están obligados a intervenir en el régimen provincial, para cerciorarse de la manera como se cumple esta imposición tan importante; de manera que cumplirían simplemente esta obligación limitándose a exigir la adopción de medidas tendientes a propagar la educación con recursos locales, y hasta podrían prescribir el programa de la instrucción primaria, puesto que, según el art. 67, inciso 16, el Congreso tiene la atribución de dictar planes de instrucción general, esto es, para todos los niños que se hallen en estado de educarse. (Consejo Nacional de Educación, 1879)

Esta circular abundaba en argumentos por los cuales era justificada la intervención nacional, y daba fundamentos al financiamiento por la vía de subvenciones como un

mecanismo que, simultáneamente, permitía conservar el atributo provincial de regir el sistema escolar, y a la vez, garantizar su sostenimiento.

La circular de 1879 puede llevar a imaginar que la necesidad de dotar a los inspectores de argumentos para defender su labor frente a las autoridades provinciales fue una respuesta a la resistencia de estas a dicha intervención. La conformación de la estructura de inspección nacional y su particular relación con los gobiernos provinciales ha sido documentada (Legarralde, 2007; Southwell y Manzione, 2011). En el nivel de educación primaria, esta relación entre el poder ejecutivo nacional y los gobiernos provinciales fue dando lugar a un conjunto de instancias especializadas de gobierno y administración: desde el Consejo Nacional de Educación, inspectores nacionales, Consejos Provinciales y sus funcionarios, fueron cobrando paulatina distancia del rol de ser expresión directa de los gobiernos de sus respectivas jurisdicciones.

Sin embargo, lo que resulta clave en este artículo es que sin la acción de los actores provinciales (sea de los gobiernos o sus funcionarios especializados en el gobierno y administración de la educación primaria) es difícil explicar la organización y desarrollo de la inspección nacional, así como el respaldo que requirió en su etapa inicial para la fuerte intervención en la organización de los sistemas educativos provinciales.

Este mismo proceso es descripto por Tedesco, al dar cuenta de los mecanismos de distribución presupuestaria en relación con la desigual expansión de la escolarización:

d) Las subvenciones. El desarrollo económico desigual del país motivó que las provincias no contaran con los recursos suficientes como para impulsar la educación a un ritmo sostenido. Esto, que era una situación de hecho, motivó la aparición de mecanismos a través de los cuales el gobierno central comenzó a hacerse cargo de la educación primaria en las provincias, y con ello, de todo el sistema educativo. En un primer momento, la presencia del gobierno central en la enseñanza primaria provincial se manifestó a través de subsidios, los primeros de los cuales se enviaron en 1864. El 21 de septiembre de 1871 se sancionó una ley que reglamentó esos aportes, clasificando a las provincias según un orden de necesidades y distribuyendo los fondos de acuerdo a ellas. Desde un comienzo, este hecho planteó problemas jurídicos, por cuanto la Constitución nacional establecía entre las exigencias a las provincias, que asegurasen su régimen de instrucción primaria. Se pensó, por ello, que otorgar subvenciones era inconstitucional y violaba las normas del federalismo. No entraremos en un análisis de tipo jurídico, pero parece evidente en estos casos que lo que motiva una interpretación u otra de los textos legales no es, por lo regular, el deseo formal de mantenerse fiel a lo sancionado sino el de responder a las exigencias políticas de sectores y de momentos determinados. Así, la necesidad de ayudar a las provincias en lo relativo a educación se justificó, dada la evidencia que las provincias carecían de recursos para ello, ante la percepción por parte de la élite dirigente que su supervivencia dependía, en cierta medida, de la difusión de la enseñanza. Los textos de la época permiten inferir la existencia de un deseo real de hacer progresar la enseñanza en esas zonas y de una necesidad política para hacerlo. (Tedesco, 1970: 191-192)

En estas consideraciones la interpretación acerca de la asignación de recursos nacionales para el sostenimiento de la educación primaria vuelve a ser explicada por las intenciones o motivos que orientaron al gobierno nacional, y queda poco lugar para el reconocimiento de la capacidad de agencia de los actores políticos y educativos provinciales en la expansión de la escolarización, así como de las negociaciones con el Poder Ejecutivo Nacional para canalizar recursos destinados a la misma.

En la medida en que no se considera el papel que cumplieron los proyectos e iniciativas desarrollados por los actores provinciales, todo el argumento conduce a fortalecer y

confirmar la primacía del poder nacional con la paradoja de que esa centralización del poder se realiza a expensas de otros poderes cuyo reconocimiento se escatima:

Esta motivación política para las subvenciones tiene, además, otra dimensión: la creciente centralización del poder. Al ayudar económicamente a las provincias, las autoridades centrales de la administración escolar fueron adquiriendo progresivamente mayor poder no solo en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, sino en todo el país. Ya en las sesiones del Congreso Pedagógico de 1882, se escucharon voces como las de Paul Groussac, que pedían a la Nación que “... en lugar de distribuir subvenciones escolares cuyo empleo no la satisface siempre, funde escuelas nacionales adquiriendo el terreno, construyendo por su cuenta el edificio y poniendo en él un empleado nacional”. Estas palabras, que son el precedente más exacto de la ley Láinez, marcaban ya la tendencia hacia el centralismo educacional que luego iría acompañado, además, con la obligación de enseñar según los programas elaborados para las escuelas de la Capital Federal. (*ibíd.*: 193-194)

El efecto de un análisis que reconoce solo un actor (en este caso, bajo diversas denominaciones, la élite política nacional-centralista, el Poder Ejecutivo Nacional o el sector dominante bonaersense-porteño) es el de una argumentación sin fisuras, pero en la que resulta difícil encontrar alternativas para la construcción de problemas y relaciones. La consideración de lo que ha sido denominado *cuestión federal* como clave de relectura, permite problematizar esa estructura de argumentación monolítica y abrir interrogantes acerca del modo en que las tensiones entre proyectos, intereses y grupos sociales, políticos y regionales en pugna convergieron en la forma que adoptó el sistema educativo argentino en la etapa de su formación.

Conclusiones

El objetivo de este artículo ha sido elaborar un balance de los temas y problemas que surgen para el campo de la historia de la educación argentina, al considerar la *cuestión federal* como clave de relectura para estudios clásicos sobre la etapa de conformación del sistema educativo argentino.

En este sentido, se parte de considerar que la obra de Juan Carlos Tedesco *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1900)* constituyó un punto de partida programático para la producción de investigaciones del campo de la historia de la educación en relación con la etapa fundacional del sistema educativo argentino, en temáticas tales como la organización de la educación secundaria (Dussel, 1997; Legarralde, 1999; Schoo, 2014a, 2014b; entre otras) o la estructura de gobierno educativo nacional (Legarralde, 2007; Southwell y Manzione, 2011, entre otras). La fuerza argumentativa del estudio de Tedesco, organizado en torno de una hipótesis muy precisa, permitió producir revisiones y discusiones entre las cuales hemos destacado aquellas que remiten a la consideración de los actores provinciales como productores e impulsores de proyectos pedagógicos (Bustamante Vismara y Schoo, 2015; Legarralde, 1999; Ossana y Puiggrós, 2001; Schoo, 2011).

En el caso de la educación secundaria, la relevancia de la cuestión federal queda de manifiesto como derivación de la propia hipótesis de Tedesco. En la medida en que la función política de la educación secundaria brindada por los colegios nacionales fue la de formar una clase dirigente nacional y unificada, el papel de estas instituciones fue operar sobre las tensiones del federalismo, es decir, sobre la trama de confrontaciones de intereses, de alianzas y enfrentamientos entre las fracciones locales y provinciales de esa élite política. Incluso, identificar a esos grupos como fracciones de una clase

nacional oculta el hecho de que dicha clase es un punto de vista *ex post* de este proceso, es decir, implica mirar el período desde sus consecuencias e interpretarlo como un proyecto intencionalmente elaborado para conducir a ese resultado.

A lo largo del artículo se han indicado distintas investigaciones que han permitido revisar esa perspectiva y han reconsiderado la idea de una élite nacional preexistente como condición de explicación de la función política de estas instituciones. En síntesis, la función política (o el papel político desempeñado por estas instituciones) no fue necesariamente el resultado de la voluntad de una élite política nacional-porteña, sino más probablemente, el producto de un conjunto de procesos y situaciones de negociación, confrontación, cooptación o imposición entre grupos locales en su integración o subordinación creciente a una élite de alcance nacional.

Más difícil es visualizar el esquema explicativo y su contraste con la cuestión federal en la organización de la educación primaria. Aquí, el argumento de Tedesco se apoya en la idea de que el proyecto que podría haber definido la organización del nivel (siguiendo los dictados de Sarmiento) fue tergiversado por la Generación del ochenta. En este caso, la función política de estabilización también se realizó mediante un proceso que culminó con el protagonismo nacional, pero no tanto como un resultado deseado o buscado, sino como una solución necesaria frente a la falta de compromiso de los gobiernos provinciales con la empresa educadora.

En este caso, algunas investigaciones y fuentes permiten abrir interrogantes acerca de la agencia de los gobiernos locales en materia de educación primaria y el lugar de dicha agencia en la organización del nivel. Así, si bien el punto terminal del proceso es la Ley Láinez, la estructura de inspección nacional en las provincias que se fue conformando desde 1871 indica que las provincias fueron algo más que un mero territorio de expansión para la escolarización a manos del Estado nacional. Desde las advertencias del Consejo Nacional de Educación acerca de la delicada misión de los inspectores, hasta el hecho de que algunos de estos inspectores se transformaran en virtuales voceros de los intereses locales y provinciales, permiten advertir que este proceso de nacionalización de la educación primaria también contó con la incidencia de las élites políticas, los gobiernos y los funcionarios educativos provinciales.

En síntesis, una relectura de las ideas centrales de la obra *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1900)* de Juan Carlos Tedesco, a la luz de las preguntas que surgen de considerar a los actores provinciales como activos partícipes del proceso de conformación del sistema educativo argentino, permite aportar complejidad e identificar nuevos objetos y problemas en el estudio de un tema y un período clave de la historia de la educación argentina.



Referencias bibliográficas

- » Ben Altabef, N. (2008). *El Colegio Nacional de Catamarca. Historia de sus treinta y cinco primeros años*. Buenos Aires, Dunken.
- » Bonaudo, M. (dir.). (1999). *Liberalismo, Estado y orden burgués (1852 - 1880)*. *Nueva Historia Argentina*. Buenos Aires, Sudamericana.
- » Botana, N. (2012). *El orden conservador: la política argentina entre 1880 y 1916*. Buenos Aires, Edhasa.
- » Bustamante Vismara, J. y Schoo, S. (2015). Estados y educación a través de un motín estudiantil. Concepción del Uruguay, 1864. En *Prohistoria*. Año XVIII, núm. 24.
- » Consejo Nacional de Educación (1 de mayo de 1879). *Circular a los Inspectores Nacionales de Educación*.
- » Dussel, I. (1997). *Curriculum, humanismo y democracia en la enseñanza media (1863-1920)*. Buenos Aires, FLACSO – Oficina de Publicaciones del CBC. Universidad de Buenos Aires.
- » Feldfeber, M. e Ivanier, A. (2003). La descentralización educativa en Argentina: el proceso de transferencia de las instituciones de formación docente. En *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 8, núm. 18.
- » Filmus, D. (noviembre, 1997). *La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto*. Ponencia presentada en Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación en América Central, Cuba y República Dominicana del CLAD. San José, Costa Rica.
- » Hoya, M. (2016). *Controversias en torno a la crisis del sistema educativo en el neoliberalismo: De la conformación del problema público a la sanción de la Ley Federal de Educación*. (Tesis de grado). FaHCE-UNLP, La Plata, Argentina.
- » Legarralde, M. (1999). La fundación de un modelo pedagógico: los colegios nacionales entre 1862 y 1887. En *Propuesta Educativa*, año 10, núm. 21.
- » _____. (2007). *La formación de la burocracia educativa en la Argentina. Los inspectores nacionales y el proceso de escolarización (1871-1910)*. (Tesis de Maestría). FLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- » Ossana, E. y Puiggrós, A. (2001). Introducción. En Puiggrós, A. (dir.), *La educación en las provincias y territorios nacionales (1885-1945)*. Buenos Aires, Galerna.
- » Poder Ejecutivo Nacional. (20 de febrero de 1879) Decreto que organiza la inspección según la Ley Nacional de Subvenciones. [Decreto PEN de 1879]
- » Rodrigo, L. (2006). La política de descentralización educativa en la Argentina de los 90. En *Revista Complutense de Educación*, vol. 17, núm. 1.
- » Sarmiento, D. F. (1882). El Monitor de la Educación Común. En *El Monitor de la Educación Común*, año 1, núm. 1. Consejo Nacional de Educación.
- » Schoo, S. (2011). La educación secundaria en Buenos Aires: de la universidad provincial al Colegio Nacional. En *Revista Archivos de Ciencias de la Educación*, 4a. época.
- » _____. (2014a). Las primeras iniciativas por organizar la educación secundaria nacional en Argentina: desencuentros y convergencias (1856-1865). Ponencia

presentada en XVIII Jornadas Argentinas de Historia de la Educación de Universidad Nacional de General Sarmiento. Los Polvres, Argentina.

- » _____. (2014b). Los colegios nacionales en el período fundacional del sistema educativo argentino: incidencias y variaciones locales (1863-1888). En *Anuario de Historia de la Educación*, vol. 15, núm. 2.
- » Southwell, M. y Manzione, A. M. (2011). Elevo a la superioridad. Un estado de la cuestión sobre la historia de los inspectores en Argentina. En *Anuario de Historia de la Educación*, vol. 12, núm. 1.
- » Tedesco, J. C. (1970). *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1900)*. Buenos Aires, Pannedille.
- » Tiramonti, G. (1994). Descentralización educativa en la Argentina: Entre la promesa y el desencanto. En Espínola, V. (ed.), *La construcción de lo local en los sistemas educativos descentralizados. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Colombia*. Santiago de Chile, CIDE.

Breve currículum del autor

Martín Roberto Legarralde

Profesor en Ciencias de la Educación, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de La Plata (FaHCE-UNLP). Magister en Ciencias Sociales con orientación en Educación (FLACSO). Profesor adjunto de la cátedra de Historia de la Educación Argentina y Latinoamericana. FaHCE-UNLP, Argentina. Correo electrónico: mlegarralde@gmail.com

